Vantagens e desvantagens das linhas de pobreza

Simon Schwartzman

Gostaria de trazer uma perspectiva diferente em relação à proposta de definir uma "linha oficial de pobreza" para o Brasil, que tem sido sugerida por Francisco Ferreira e outros economistas igualmente competentes, como Marcelo Neri. Eu proporia que o Brasil não precisa de uma "linha oficial" para estabelecer políticas adequadas de combate à pobreza, e que uma linha oficial de pobreza pode trazer mais danos do que benefícios.

A aparente confusão em torno do número de "indigentes" que existiriam no Brasil, entre 10 e 50 milhões, mostra que qualquer linha que se estabeleça será sempre arbitrária, apesar de que os diferentes procedimentos e supostos metodológicos possam ser mais ou menos razoáveis - equivalentes em calorias ou cestas básicas de determinados níveis de renda, rendimento familiar per capita em relação ao salário mínimo a partir das informações das Pnad e dos censos, "um dólar por dia por pessoa", ou o que seja; e medidas mais complicadas que levam em conta os diferentes padrões de consumo dos diferentes grupos populacionais, por região; a existência de rendas não monetárias e transferências interfamiliares; os benefícios sociais recebidos, em espécie (como educação, água tratada, saúde, etc.) e em moeda (como bolsa escola, etc.); e as diferentes necessidades de famílias de jovens e velhos, nucleares e extensas, urbanas e rurais, etc.

Em geral, as tentativas de definição de linhas de pobreza se dividem em dois grupos. Por um lado, nos países mais pobres, estão os que buscam estabelecer uma "linha absoluta de pobreza", abaixo da qual as pessoas estariam passando fome, ou em estado de indigência. Isto é feito muitas vezes tentando estabelecer uma equivalência entre renda monetária e a capacidade de compra de um determinado volume de calorias, na suposição de que todo o dinheiro dos pobres é gasto em comida. As diferentes linhas de pobreza que têm sido normalmente propostas para o Brasil, desde os trabalhos pioneiros de Sônia Rocha, são deste tipo. Por outro lado, nos países mais ricos, as linhas de pobreza são de tipo relativo, ou seja, servem para identificar aqueles que têm uma renda ou padrão de vida inferior ao

que se considera como um "mínimo aceitável", que varia muito, é claro, de uma sociedade a outra.

Porque as metodologias, os procedimentos estatísticos e os supostos são tão diferentes, a questão de definir qual é o "verdadeiro" número de pobres, "indigentes" ou "famintos" no Brasil, através de processamentos das estatísticas do IBGE, é uma falsa questão, não tem uma resposta única. Isto não significa que as estimativas de pobreza sejam inúteis, ou desnecessárias. Ao contrário, elas são muito importantes, porque permitem identificar grupos sociais vulneráveis ou necessitando de atenção e políticas governamentais específicas. Mas isto pode ser feito sem o estabelecimento de "linhas oficiais".

Os países que estabeleceram linhas oficiais de pobreza - me ocorre, neste momento, os Estados Unidos e a Austrália, mas existem outros - se deparam em geral com dois tipos de problema. Primeiro, uma vez definida, a linha de pobreza cria um conjunto de pessoas que passam a ter um direito subjetivo a políticas compensatórias específicas, que podem ou não ser prioritárias ou possíveis em termos dos recursos disponíveis. Segundo, uma vez adotada determinada metodologia para fixar esta linha, ela não pode ser alterada, porque isto significaria aumentar ou reduzir direitos e expectativas de milhões de pessoas. Uma linha de pobreza alta demais se torna inútil, porque não permite identificar os realmente mais necessitados. Uma linha de pobreza baixa demais pode excluir grupos e setores que mereceriam atendimento especial. Em outras palavras, a questão da definição da linha, que em um primeiro momento parecia ser um problema técnico, se transforma em um problema político. Desta forma, as linhas oficiais de pobreza tendem a se transformar uma espécie de ficção estatística que passa a ter vida própria, com relações muitas vezes remotas com a realidade, mas com consequências importantes em termos da rigidez que elas introduzem na condução das políticas sociais.

Entendo que a principal motivação por parte dos que insistem em que o país adote uma linha oficial de pobreza é que isto permitiria estabelecer metas claras de redução de pobreza, que poderiam ser depois cobradas pela sociedade, e mostradas internacionalmente. Eu creio, no entanto, que isto poderia ser feito de outra maneira. Poderiam - deveriam! - existir políticas diferentes para populações pobres em zonas rurais e em zonas de periferia urbana, cujos níveis de renda monetária podem ser muito

distintos, mas que necessitam igualmente de apoio do governo central e dos governos estaduais. Situações de indigência e fome efetiva precisam ser identificadas por pesquisas de campo, e não podem ser deduzidas, simplesmente, por cálculos e estimativas a partir de estatísticas globais. Estas situações, uma vez identificadas, requerem atendimento imediato, e não podem ser incluídas em políticas globais orientadas para dezenas de milhões de pessoas, cuja situação e necessidades reais não conhecemos de fato. Podem haver projetos e metas claras de atendimento a estas situações, e metodologias também claras de avaliação e acompanhamento de resultados.

Não acredito que se possa estabelecer uma linha oficial de pobreza através de uma reunião ou reuniões entre técnicos e especialistas, porque não se trata, como estou argumentando, de uma questão técnica. O problema é análogo ao de tentar definir um único índice de preços, ou uma única estatística de desemprego. O que necessitamos são de medidas múltiplas que cubram dimensões diferentes dos problemas estudados, e produzidos, se possível, por diferentes instituições de pesquisa, em saudável competição.

Decidir se o governo deverá trabalhar para reduzir a pobreza de 5, 10, 20 ou 50 milhões de pessoas, em que prazo, com que prioridades, e em que nível, é uma questão de política social, e não de consenso técnico. O que os técnicos e especialistas podem fazer é identificar situações críticas que necessitam atendimento imediato, e ajudar a pensar nos melhores mecanismos possíveis para este atendimento, e nas metodologias adequadas para o acompanhamento e avaliação destas políticas compensatórias.

Em resumo, penso que uma "linha oficial" de pobreza - da mesma forma, aliás, de uma "linha oficial de raça", que também tem sido proposta - só serviria para colocar o governo em uma camisa de força da qual teria muita dificuldade em sair, e poderia dificultar muito a focalização e o estabelecimento de políticas graduais e diferenciadas de combate à pobreza, que tanto necessitamos.

Fica o contraponto...